



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref.:

Vår ref.: 2019/0331-8

Saksbehandler: Lovise Bøen Engene
Saksansvarlig: Sigurd Birkeland

Dato: 29.06.2020

Påpekning av konkurransebegrensende forhold – Kommuneplan for Stavanger 2019-2034 – Bestemmelser om etablering av handel og for sentrumsformål – konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e

Konkurransetilsynet har gjennom sitt arbeid med konkurransen i dagligvaremarkedet blitt oppmerksom på Stavanger kommunes bestemmelser om lokalisering av dagligvarebutikker i kommuneplanen for 2019-2034.

Kommuneplanens bestemmelser reiser konkurransemessige problemstillinger som gjør at Konkurransetilsynet finner grunn til å påpeke mulige konkurranseregulerende virkninger av kommuneplanen og eventuelle vedtak i samsvar med kommuneplanens bestemmelse.

Forholdet til konkurranseloven

Lov av 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) har til formål å fremme konkurransen for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av konkurranseloven skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser.

Konkurransetilsynet skal i henhold til konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e føre tilsyn med konkurransen i de ulike markeder, herunder ved å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter. Formålet er å gjøre oppmerksom på konkurranseskadelige virkninger av tiltak med sikte på å avklare hvilke vurderinger som er gjort og å oppfordre til at konkurranseskadelige tiltak endres. Dersom tilsynet krever det, skal det organ som foreslår tiltaket, svare tilsynet innen en nærmere angitt frist. I svaret skal det redegjøres for hvordan konkurransemessige hensyn vil bli ivaretatt.

Bakgrunn for påpekningen

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at plan- og bygningsloven åpner opp for å vektlegge konkurransehensyn ved planlegging etter loven. Det vises i den forbindelse blant annet til plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav d hvor det fremgår at det i planer skal legges til rette for blant annet "verdiskaping". Av lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s.

180, fremgår videre at det med "verdiskaping" "siktes til samfunnsøkonomisk verdiskaping i vid forstand" og at "[k]jernen i dette målet er at samfunnets ressurser skal forvaltes på den måten som gir størst samfunnmessig nytte, alle hensyn tatt i betraktning". Tilsynet mener derfor at plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav d åpner opp for å vektlegge konkurransehensyn i planleggingen, da vektlegging av konkurranse kan være et effektivt middel for å legge til rette for verdiskaping.

Det fremgår videre av stortingsmeldingen som nylig ble lagt frem, Meld. St. (2019/2020) 27, at regjeringen legger til grunn at det er adgang til å vektlegge konkurransehensyn i medhold av plan- og bygningsloven § 3-1, jf. stortingsmeldingen kapittel 5.5.4.1. Regjeringen mener planutformingen bør få et økt fokus på den samlede samfunnsøkonomiske verdiskapningen, som blant annet konkurranse bidrar til. Regjeringen foreslår å utrede endringer i plan- og bygningsloven for å tydeliggjøre gjeldende rett.

Selv om det hovedsakelig er nasjonale kjeder som opererer i det norske dagligvaremarkedet, er den lokale konkurransen viktig. Konkurransespresset for den enkelte butikk øker med antall konkurrerende butikker i nærheten. Videre øker konkurransespresset i lokale markeder jo tettere butikkene er etablert. Etablering av en aktør som ikke allerede er tilstede i et lokalt marked kan ha særlig stor betydning for konkurransen. I tillegg vil økt konkurranse i lokale markeder påvirke nasjonal prissetting og den nasjonale konkurransen.¹

Det norske dagligvaremarkedet er preget av få aktører og høy konsentrasjon. Etableringshindringene dagligvaremarkedet er videre høye. Oslo Economics rapport *Etableringshindringer i dagligvaresektoren* fra 2017 og den nevnte stortingsmeldingen kapittel 4.7. viser at årsakene til de høye etableringshindringene er sammensatte. Tilgangen på attraktive butikklokaler er imidlertid trukket frem som en av de viktigste etableringshindringene i dagligvaremarkedet. Etableringshindringene resulterer i at det kan være utfordrende å etablere nye butikker og slik kan etablerte aktører utnytte sin markedsrett.

Kommuneplan for Stavanger 2019-2034 kapittel 2.2.4.1 Bestemmelser om etablering av handel og for sentrumsformål

Stavanger kommune vedtok 15. juni 2015 kommuneplan for Stavanger for perioden 2014-2029. I kommuneplanens arealdel med bestemmelser og retningslinjer, kapittel 2.5.1 Bestemmelser om etablering av handel og for sentrumsformål, punkt nr. 9, ble det bestemt at *"[n]ærbutikker med dagligvareprofil og handelsareal på inntil 1.000 m² BRA kan etableres i tilknytning til boligområder utenfor sentre. Avstand mellom nærbutikker og mellom nærbutikker og bydels- og lokalsentrene skal være minst 800 meter"*.

Fra hovedregelen om minst 800 meter avstand mellom butikker med dagligvareprofil ble det videre bestemt at

"[k]ortere avstand kan vurderes der høy befolkningskonsentrasjon gir grunnlag for tettere lokalisering og der barrierer som sterkt trafikkerte veier eller terreng gjør det hensiktsmessig".

Denne bestemmelsen ble videreført i gjeldende kommuneplan, Kommuneplan for Stavanger 2019-2034, som ble vedtatt av bystyret 9. desember 2019.² Bestemmelsen finnes nå i

¹ Se Konkurransetilsynets vedtak i foretakssammenslutningen mellom Coop og ICA i 2015, V2015-24 – Coop Norge Handel AS – ICA Norge AS – konkurranseloven § 16, jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning – vilkår, <https://konkurransetilsynet.no/decisions/1229-v2015-24/>

² <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/planer/kommuneplan/arealdel-stavanger-2020/kpa-2019-2034-bestemmelser-og-retningslinjer.pdf>

kommuneplanens kapittel 2.2.4.1 Bestemmelser og retningslinjer om etablering av handel og for sentrumsformål, punkt nr. 9.

Konkurransetilsynets merknader

Konkurransetilsynet har forståelse for at den kommunale handlefrihet skal ivaretas, og at kommunale myndigheter i sine bestrebelser på å sikre høyest mulig grad av måloppnåelse, utarbeider og håndhever planer som setter grenser for hva slags virksomhet som skal lokaliseres og drives innenfor de ulike deler av kommunen.

Konkurransetilsynet viser til at muligheten til å konkurrere om de samme kundene er en viktig forutsetning for å oppnå effektiv konkurranse og, i forlengelsen av dette, verdiskaping gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det er tilsynets oppfatning at kommuneplanens hovedregel om minst 800 meter avstand mellom dagligvarebutikker begrenser denne muligheten, både ved at det er begrenset areal igjen i Stavanger til å etablere butikker for etablerte og nye aktører, og ved at konkurransen svekkes jo lengre avstanden er mellom de konkurrerende butikkene.

Hovedregelen om minst 800 meter avstand mellom dagligvarebutikker, sammenholdt med eksisterende butikkstruktur i Stavanger kommune, medfører at det enkelte steder er få eller ingen områder tilgjengelig for etablering av dagligvarebutikk. Områdene som ligger utenfor 800-meters grensen er ikke nødvendigvis egnet for etablering av dagligvarebutikk sett fra utbyggers eller kommunens ståsted, eller kan være tatt i bruk av annen virksomhet.

Konkurransen, og effektene av konkurranse, svekkes jo lengre avstand det er mellom de konkurrerende butikkene. Som følge av at områdene som er åpne for etablering av dagligvare ikke nødvendigvis anses egnet, kan hovedregelen i praksis føre til at avstanden mellom dagligvarebutikkene blir større enn 800 meter. Dermed svekkes konkurransen ytterligere. Kommuneplanens bestemmelse anses prinsipielt konkurransemessig uheldig, da den etter Konkurransetilsynets oppfatning kan føre til begrensninger i konkurransen i dagligvaremarkedet, et marked preget av få aktører og høy konsentrasjon.

Som redegjort for ovenfor er lokal konkurranse i seg selv viktig, og den lokale konkurransen påvirker også den nasjonale konkurransen mellom dagligvarekjedene. Videre er som nevnt etableringshindringene i dagligvaremarkedet av ulike årsaker høye. Det er da etter Konkurransetilsynets oppfatning av særlig betydning at kommunale planbestemmelser ikke setter ytterligere begrensninger for muligheten til å etablere konkurrerende virksomhet.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil fri etablering og velfungerende konkurranse i markedet fremme forbrukernes interesser. Ved å fjerne etableringshindringer, slik at nye aktører kan etablere seg i konkurransen med de etablerte aktørene, vil Stavanger kommune kunne bidra til samfunnsøkonomisk verdiskaping i form av lavere priser og bedre tilbud av varer og tjenester til sine innbyggere. Tilsynet vil oppfordre kommunen til å la hensynet til konkurranse komme inn ved utarbeidelsen av bestemmelser i kommunens planer som påvirker butikkstrukturen, slik plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav d åpner opp for.

Med hjemmel i konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e ber Konkurransetilsynet Stavanger kommune om å redegjøre for i hvilken grad det er blitt tatt konkurransemessige hensyn ved utarbeidelsen av kommuneplanens kapittel 2.2.4.1 punkt nr. 9. Det bes om at en slik redegjørelse foreligger innen 28. august 2020. Det bes også om at kommunen for fremtiden vil ta hensyn til tilsynets merknader ved utarbeidelse av bestemmelser i kommune- og reguleringsplan.

Med hilsen



Sigurd Birkeland (e.f.)
prosjektleder

Mottaker
Stavanger kommune

Postadresse
Postboks 8001

Poststed
4068 STAVANGER
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@stavanger.k
ommune.no

Kopi til:

Stavanger kommune

Postboks 8001

4068 STAVANGER
Norge

Linda Christine Olsen
Linda.christine.olsen@st
avanger.kommune.no